

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 22 DE JUNIO DE 2017

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE NOVIEMBRE DE 2016.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)</p>	3 A47 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 22 DE JUNIO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**ALBERTO PÉREZ DAYÁN
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE
CARÁCTER OFICIAL)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 57 ordinaria, celebrada el martes veinte de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2016 Y SU ACUMULADA 104/2016, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MORENA Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE NOVIEMBRE DE 2016.

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Le doy la palabra al señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, ponente de este asunto, para continuar con la presentación.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Aprovecho la oportunidad para hacer una observación inicial que será útil para el estudio del resto del asunto. Como se ha señalado, la materia del asunto se circunscribe a estudiar la constitucionalidad del artículo único del decreto que modifica el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así, quisiera aclarar —desde este momento— que el proyecto no tiene como objeto analizar la elección de los titulares de las magistraturas electorales efectuada el veinte de noviembre de dos mil dieciséis por el Senado de la República ni las normas

legales que la fundamentaron, tales aspectos gozan de presunción de constitucionalidad y legitimidad democrática.

Lo único que este Tribunal Pleno va a examinar es la regularidad constitucional de la norma reclamada que alteró el nombramiento al modificar los períodos de encargo de las magistraturas electorales previamente establecidas.

Ahora bien, toda vez que en la sesión anterior, se agotó el examen de todos los aspectos procesales; paso la exposición del estudio de fondo del proyecto, que va de las páginas 72 a 163; en el cual se califican como parcialmente fundados varios conceptos de invalidez de los partidos políticos accionantes.

Como se afirma en los párrafos 113 y 114 del proyecto, los motivos para declarar la invalidez del precepto reclamado se encuentran interrelacionados en su integridad y reflejan una visión conjunta de inconstitucionalidad.

Así, la primera razón de invalidez propuesta por el proyecto, consiste en que el decreto reclamado probó con la violación al procedimiento de designación de los magistrados electorales, previsto en el artículo 99 de la Constitución Federal. En el proyecto se explica que, el veinte de octubre de dos mil dieciséis, el Senado de la República eligió, de las propuestas de la Corte, a las siete personas que integrarían como magistrados la Sala Superior del Tribunal Electoral; con la peculiaridad de que se especificaron los períodos de mandato para cada uno de ellos, en esa fecha todos los magistradas y magistrados rindieron la protesta constitucional correspondiente.

No obstante, a pesar de que dichas designaciones ya habían finalizado, el tres de noviembre siguiente se emitió la norma

reclamada en la presente acción de inconstitucionalidad, la cual prorrogó –de manera automática– los períodos de mandato de cuatro magistrados, los cuales rindieron nuevamente protesta.

En el proyecto se argumenta que esa postergación automática del período del encargo de las magistraturas implica una indebida arrogación de competencias constitucionales por parte del Congreso de la Unión para intervenir en el procedimiento de elección de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

El artículo 99 constitucional sólo otorga al legislador secundario una facultad legislativa para regular el régimen de escalonamiento de los magistrados electorales en un modelo de transición; sin embargo, esa facultad es, por definición, previa al ejercicio de la competencia de designación por parte del Senado de la República.

Tal como se afirma en el proyecto, si no fuera de esa manera, contrario al texto constitucional, se permitiría que las condiciones del cargo de un magistrado electoral, ya elegido, puedan ser alteradas por una mera mayoría simple de las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando –la realidad– las condiciones de designación de una persona, en ese cargo, deben ser valoradas, en última instancia, por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República.

Ahora, el segundo motivo de invalidez propuesto en el proyecto, radica en una violación a los principios de división de poderes y acceso a la justicia en su vertiente de independencia judicial.

Tras hacer una relatoría de lo resuelto por esta Suprema Corte y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los

referidos principios constitucionales, en el proyecto se argumenta que, al modificarse la temporalidad del encargo de los magistrados electorales prevista en el antiguo artículo cuarto transitorio, se transgredieron las garantías de nombramiento, inamovilidad y estabilidad judicial. Esa inconstitucionalidad surge precisamente porque la norma reclamada se emitió posterior a la designación y toma de protesta de los magistrados electorales.

El proyecto explica que es criterio de esta Suprema Corte y, por lo demás, del derecho internacional y comparado, que una persona detenta el cargo como juzgador desde que se perfecciona el acto de designación y la persona elegida toma protesta del cargo, justamente, a partir de ese momento, se activan todas las garantías de protección de la función judicial.

En el derecho comparado, desde los inicios de la primera democracia constitucional en el mundo, en la sentencia emitida en mil ochocientos tres, en el caso “Marbury v. Madison”, la cual se considera como piedra angular del constitucionalismo. La Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo que la elección, como juez de paz se perfecciona desde el acto mismo de designación; conclusión que también suscribió este Tribunal Pleno al resolverse la controversia constitucional 1/2005, entre órganos del Poder Judicial. En ese asunto, la pregunta relevante fue desde cuándo fungían como titulares de la función los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral que no eran permanentes, ello para efectos de su nombramiento y remuneración.

La respuesta del Pleno fue enfática a partir de una interpretación de los principios de división de poderes e independencia judicial, desde el acto de designación y la correspondiente toma de protesta. Así, resulta contrario a derecho modificar una de las

garantías de los magistrados, como la especificación del tiempo en el encargo, bajo la mera excusa de que no habían iniciado formalmente sus labores.

Se recalca: es a partir de la toma de protesta que a las personas designadas se les considera como magistrados electorales y deben contar con todas las garantías que los protejan contra presiones externas que pueden mermar su independencia judicial.

Una vez designado el magistrado electoral, las condiciones de su nombramiento son indisponibles para el legislador secundario y, en consecuencia, no es un ámbito al cual se pueda otorgar deferencia a la política.

Por su parte, en el proyecto también se argumenta que persiste la violación constitucional a partir de que la modificación del plazo se alegue que radica en un supuesto beneficio para los magistrados. Esa justificación de la norma reclamada parte de dos premisas que el proyecto rechaza y considera falsas: la ausencia de afectación alguna al principio de independencia judicial y la concurrencia de un beneficio para los magistrados en contraposición a un perjuicio.

En primer lugar, porque no puede verse la reforma legislativa como un aspecto meramente patrimonial, ese argumento supondría que la magistratura es sólo un derecho adquirido por su titular; sin embargo, nuestra Constitución concibe a la magistratura como un órgano de Estado, el cual debe caracterizarse en sus términos institucionales como un centro de imputación de un conjunto de competencias destinado a ejercer ciertas funciones jurídicas: administrar justicia electoral; es decir, el órgano es independiente de su titular, y es posible evaluar la

regularidad constitucional de las normas que lo regulan. Por lo tanto, en el proyecto se afirma que la Constitución exige que las comisiones jurídicas de ese órgano del Estado deban mantenerse inmodificables, posterior a la designación de su titular.

En segundo lugar, el alegato de un supuesto beneficio parte de una premisa incorrecta respecto a la individualización del sujeto destinatario del probable perjuicio de la medida. Aunque es relevante la perspectiva del titular, –en lo personal– en realidad, el destinatario y los posibles efectos adversos de la reforma es la sociedad y el potencial justiciable.

Así, en el proyecto se considera que el tiempo de mandato de los magistrados establecidos al momento de la designación del Senado es una garantía inmodificable, no sólo para proteger la estabilidad de los titulares de la función, sino para asegurar a la colectividad la concurrencia de la independencia judicial.

En ese sentido, se insiste en el proyecto que la reforma impugnada genera un perjuicio para la colectividad al existir incertidumbre, que tal modificación pueda influir en el quehacer judicial de los magistrados –precisamente– por su alegada naturaleza de beneficio.

Lo que busca la declaratoria de inconstitucionalidad es eliminar cualquier elemento normativo posterior a la designación de los magistrados que pueda influir o poner en duda la independencia judicial de sus integrantes de la Sala Superior.

Lo anterior guarda relación con el tercer motivo de inconstitucionalidad del proyecto que radica en una violación a los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, haciendo

uso de la teoría de los componentes de la norma, en el proyecto se sostiene que, al eliminarse el precepto reclamado, lejos de valorarse que las consecuencias del antiguo artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se estaban actualizando en el tiempo, que el legislador secundario incidió en las situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de esa norma y, con ello, ocasionó incertidumbre jurídica.

Por último, se sostiene que el esquema normativo que resultó del ejercicio de la facultad del Congreso de la Unión para regular el régimen de transición de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral trastocó la efectividad del escalonamiento y de su armonización con los procesos electorales en detrimento de lo dispuesto por el párrafo décimo primero del artículo 99 de la Constitución Federal, a partir de una interpretación teleológica. Tal como se afirma en el proyecto, el decreto impugnado se contrapone con los objetivos descritos por el Poder Constituyente al reformar el citado artículo 99 de la Constitución Federal.

En el dictamen de la Cámara de Senadores, que dio lugar a la reforma de tal disposición constitucional en dos mil siete, se afirmó expresamente lo siguiente: “Suscribimos lo manifestado en la exposición de motivos de la Iniciativa bajo estudio [...] hacer posible la renovación escalonada (de los magistrados), en armonía con la periodicidad de los comicios federales”. Es todo, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Cossío, por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Me voy a referir exclusivamente al tema de fondo, voy a dejar los efectos para más adelante. Estoy en el proyecto,

de las páginas 72 a 163 y, en cuanto al fondo, si bien estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, me parece que el concepto de invalidez que resulta fundado y suficiente es el tercero que planteó el partido político MORENA, y el primero del Partido de la Revolución Democrática, relativo a la violación del artículo 99 de la Constitución, pues el procedimiento de elección de magistrados electorales que contempla ya se había agotado para la integración del tribunal actual.

Esto es, el artículo 99 de la Constitución —como sabemos— establece que los magistrados deben ser electos de manera escalonada, y remite los términos de este escalonamiento a la ley. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reitera este escalonamiento en su artículo 189, y en el artículo cuarto transitorio, fracción II, de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio de dos mil ocho, se establecieron los términos para el escalonamiento de los magistrados que iniciarían su período de encargo el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

Este transitorio de dos mil ocho se aplicó para los magistrados que actualmente integran el Tribunal Electoral, cuando esta Suprema Corte mandó las ternas al Senado, y éste los eligió y les tomó su protesta constitucional el veinte de octubre de dos mil dieciséis.

Desde mi punto de vista, aquí se agotó el proceso, quedando integrado el órgano electoral a través del procedimiento constitucional establecido por el artículo 99. Ello es así, ya que los integrantes del órgano realizaron un acto formal de toma de protesta que, conforme al artículo 128, es lo que los califica como funcionarios públicos. Todo acto posterior es consecuencia de

ésta y no depende de la voluntad de ningún otro órgano ordinario del Estado.

Una vez agotado este procedimiento, —a mi juicio— claro y cierto, elegidos y protestados los magistrados y, por lo mismo, integrado el órgano constitucional contemplado en el artículo 99 el tres de noviembre de dos mil dieciséis, el artículo cuarto transitorio, que contemplaba la temporalidad de su mandato, se reformó para cambiar la duración del cargo de cuatro de los siete magistrados que iniciaron su mandato el cuatro de noviembre de ese mismo año. Para ello, en el mismo decreto de reforma de este artículo segundo transitorio, que a la letra dice: “A la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Senadores realizará, durante la presente Legislatura, las acciones necesarias para dar cumplimiento al mismo en relación con los dos magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, electos el 20 de octubre de 2016 y cuyo mandato concluirá el 31 de octubre de 2019 y de los dos magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, electos en esa misma fecha y cuyo mandato concluirá el 31 de octubre de 2022. Las acciones deberán de incluir la correspondiente toma de protesta para el desempeño del cargo con su nueva duración. El Senado de la República emitirá una declaración para la aplicación del presente Decreto una vez publicado”.

A mi juicio, el Congreso de la Unión no podía reformar un artículo transitorio ya aplicado y, con ello, desintegrar al órgano que había sido constitucionalmente integrado. Si bien es cierto que el decreto impugnado que reforma el artículo cuarto de la ley orgánica mantiene un cierto escalonamiento, la violación al artículo 99 es patente porque la única manera de desintegrar un órgano constitucional, como el Tribunal Electoral, una vez

agotado su proceso de designación, sería modificando la propia Constitución; más aún, en lo relativo al levantamiento de la toma de protesta originaria para una segunda protesta, como lo establece el artículo segundo transitorio del decreto impugnado, el Congreso de la Unión no puede facultar al Senado para deshacer y rehacer un acto constitucionalmente reglado; en este caso, la protesta contemplada en el artículo 128 y que transforma al ciudadano en servidor público y, con ello, integrar y desintegrar al órgano constitucional identificado en el propio artículo 99.

Es por ello que considero que ya no era de la competencia del legislador ordinario hacer esta reforma y, por tanto, menos aún del Senado tomar una segunda protesta a los magistrados a los que ya había electo y protestado con anterioridad y, con ello, agotado el proceso constitucional de designación, del cual es sólo una parte.

De otro modo, lo que esta Suprema Corte —me parece— podría avalar, es la posibilidad de que el órgano legislativo ordinario pudiese determinar las condiciones de ejercicio de un órgano constitucionalmente establecido, determinando e integrando, dejando sus garantías institucionales en manos de aquellos órganos de cuyas acciones debe quedar precisamente protegido.

Me quedaría con este aspecto, los otros, de división de poderes, de retroactividad que trae el proyecto son interesantes, pero no me parece que sean decisivos para llegar al resultado del proyecto. Por estas razones, votaré con el mismo y me reservaré un voto concurrente para hacer estas precisiones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras Ministras y señores Ministros, previamente quiero hacer una aclaración que, aunque sería innecesaria, no sobra.

En este asunto no está a discusión la honorabilidad personal de los magistrados a quienes se les ha prorrogado el nombramiento con el decreto impugnado. Lo que está a debate es si, desde un punto de vista institucional, desde un punto de vista estructural, no personal —insisto—, es válido que los plazos de nombramiento de jueces o magistrados electos sean modificados mediante ley del Congreso, o si, por el contrario, en un Estado constitucional y democrático de derecho, el principio de independencia judicial impide que el Congreso incida directamente en los plazos de nombramiento como una manera de evitar una apariencia de manipulación a favor del poder público y en perjuicio del Poder Judicial.

Comparto —en esencia— la propuesta del proyecto, pues —a mi juicio— el Decreto de tres de noviembre de dos mil seis, por el que el Congreso de la Unión modificó los términos de los nombramientos otorgados a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es inválido, por gran parte de las razones que el proyecto desarrolla y, por otras adicionales, como expondré a continuación.

La resolución del presente asunto gira —en gran medida— en torno a la interpretación que se haga del decreto y de la función normativa que cumple en el contexto de, primero, las normas constitucionales y legales que rigen la elección de magistrados electorales; segundo, el régimen transitorio previsto en el artículo cuarto de la reforma de primero de julio de dos mil ocho a la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación; tercero, el procedimiento de elección de magistrados electorales llevado a cabo con la intervención de la Suprema Corte y el Senado; y cuarto, la toma de protesta con la que concluyó dicho procedimiento el veinte de octubre de dos mil dieciséis.

A la luz de todos estos elementos, llego a la convicción de que el decreto impugnado no es una norma tendente a modificar el régimen transitorio y el escalonamiento de los magistrados como compete al Congreso de la Unión, en términos del artículo 99 constitucional, sino que se trata de una norma legal a través de la cual se establecen los términos del nombramiento de cuatro magistrados, sin pasar por el procedimiento de designación previsto en el artículo 99 de la Constitución General de la República; el cual prevé que la elección de los magistrados es por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de esta Suprema Corte de Justicia.

En efecto, las designaciones que hizo el Senado el veinte de octubre de dos mil dieciséis y la toma de protesta respectiva, constituyen la culminación del régimen de transición que inició casi diez años antes con la reforma de dos mil siete al artículo 99 constitucional; que requirió una reforma legal que concretara las condiciones para el escalonamiento que supuso la actuación, tanto de la Corte como del Senado, en la aplicación de dichas reglas y procedimientos, y que se perfeccionó con la toma de protesta respectiva.

En este sentido, el decreto impugnado en tanto actúa sobre dichos nombramientos y modifica sus condiciones, no se inserta dentro de la mecánica transicional diseñada tanto por el Poder Revisor de la Constitución como por el legislador ordinario y

ejecutado por la Suprema Corte y la Cámara de Senadores, sino que modifica directamente los actos emanados de dicho mecanismo transicional.

Lo anterior, resulta violatorio del artículo 99 constitucional, por un lado, porque los nombramientos originales se llevaron a cabo sobre la base de los plazos que la normativa legal aplicable marcaba y se concluyeron conforme a ella. Por lo que modificar *a posteriori* la duración de dichos nombramientos equivale a modificarlos por ley y no mediante el procedimiento constitucional previsto para ello.

Por otro lado, porque la Constitución faculta al Congreso para establecer las reglas y los procedimientos tendientes a la designación de los magistrados electorales, así como las reglas particulares, conforme a las cuales se aseguraría el escalonamiento pero, de ninguna manera, lo autoriza a legislar respecto de nombramientos ya realizados ni a modificarlos. La competencia del Congreso para diseñar un modelo de escalonamiento no incluye –en modo alguno– la potestad de modificar libremente los plazos de los nombramientos efectuados conforme al modelo que el mismo diseñó y se aplicó a cabalidad.

No puede sino concluirse que, con motivo del decreto impugnado, los magistrados electorales actualmente ejercen su encargo en términos de lo dispuesto por el Congreso de la Unión y no de la protesta que rindieron, en acatamiento al mismo, el tres de noviembre de dos mil seis, y no como consecuencia del procedimiento constitucional de designación y el régimen de transición respectivo; por lo que, tal como lo advierte el proyecto, existe una violación al mismo.

Todo ello actualiza, a su vez, una violación al artículo 13 constitucional, porque a través del decreto impugnado no se modifican las reglas y procedimientos del escalonamiento para casos futuros, dichas reglas siguen siendo las del artículo 99 constitucional y el 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sino que se modifican cuatro nombramientos nominalmente identificables, de manera que, una vez aplicado el decreto a los casos –ahí– previstos, perderá su vigencia.

Esto es así, pues si bien los términos de dichos nombramientos impactarán en las fechas de las próximas designaciones, ello será una consecuencia indirecta de la norma, un resultado incidental, puesto que lo que determina normativamente la periodicidad de las designaciones, siguen siendo las reglas relativas al plazo improrrogable de nueve años en el ejercicio del cargo y a la sustitución por el tiempo restante, en caso de ausencias definitivas.

En otras palabras, la duración de los nombramientos tiene consecuencias respecto a la fecha en que se llevarán a cabo las próximas designaciones, pero no es la fuente normativa de dichas consecuencias; el decreto impugnado pone en marcha el mecanismo de escalonamiento, pero no lo rige.

En este sentido, me parece que el decreto impugnado regula una situación particular y concreta, la duración que deba tener la designación de cuatro magistrados electorales, sin que esto sea, en ejercicio de alguna competencia prevista en la Constitución, y sin que se trate de una norma que vaya a aplicarse a casos futuros indeterminables, por lo que cae dentro del concepto de leyes privativas que el artículo 13 prohíbe.

Es cierto que el concepto de leyes privativas está ligado al respeto del principio de legalidad, en tanto prohíbe que a las personas le sean aplicadas normas diseñadas únicamente para regir sus situaciones particulares, pero en un contexto institucional, —como el que analizamos— considero que también tienen una proyección porque se trata de una ley diseñada para alterar las condiciones, bajo las cuales deben desempeñar su cargo los miembros de uno de los órganos depositarios del Poder Judicial del Estado Mexicano, lo que debe analizarse a la luz del efecto que produce en la independencia del órgano.

En este punto, coincido también con la propuesta de que existe una violación al principio de independencia judicial, porque a través de una ley privativa y en contravención al procedimiento de nombramiento del artículo 99 constitucional, el Congreso de la Unión altera los términos de las designaciones realizadas conforme a un régimen transitorio, que tardó nueve años en diseñarse e implementarse, lo que al margen de las intenciones que haya podido tener el decreto, constituye una intromisión externa que se presta a suspicacias y, en tal sentido, genera una apariencia de falta de independencia.

El proyecto expone con amplitud los precedentes tanto de este Tribunal como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de independencia judicial, de las que deriva la exigencia de dotar de certidumbre a los procedimientos de designación y de proscribir la discrecionalidad de los órganos políticos en dichos procedimientos, lo que se logra mediante procesos de nombramiento objetivos, llevados a cabo conforme a normas preestablecidas, no normas posteriores al perfeccionamiento del nombramiento.

La independencia judicial exige que el Congreso no pueda desplegar su acción legislativa respecto de las condiciones de los nombramientos de titulares de un tribunal, sin importar las razones que se tengan para ello.

En el caso, es cierto que la prórroga del nombramiento de los magistrados electorales se pretendió justificar en argumentos que hubieran sido —quizás— atendibles, de haberse hecho valer antes del procedimiento de nombramiento ante esta Suprema Corte.

Sin embargo, para salvaguardar la independencia del Tribunal Electoral era imprescindible que las condiciones de su nombramiento se establecieran de manera previa a la designación, a fin de que la actuación de la Corte y del Senado se desplegara conforme a esas normas generales, impersonales y abstractas.

La independencia judicial no puede procurarse mediante leyes privativas que modifican *ex post* los actos emitidos por los órganos competentes, precisamente para no tener que sujetar las intenciones del legislador a un escrutinio de legitimidad.

También coincido en que el decreto impugnado actúa en forma retroactiva en violación al principio de seguridad jurídica que debe regir, tratándose de la independencia de los órganos jurisdiccionales, ya que modifica situaciones —de hecho— producidas al amparo de una norma anterior y, si bien cuando se emitió el decreto aún no se agotaban todas las consecuencias de la ley originaria, porque aún no transcurría el plazo de los nombramientos, su fecha de conclusión estaba ordenada en términos de esta legislación previa.

Esta manera de obrar hacia el pasado, respecto de nombramientos realizados y perfeccionados en términos de una legislación anterior, es problemática en el caso concreto pues, a pesar de que no se trata de una legislación retroactiva en perjuicio de persona alguna, sí lo es en perjuicio de la certeza que debe regir a las designaciones de los juzgadores para salvaguardar el principio de independencia judicial, así como la certeza, legalidad, constitucionalidad, transparencia y legitimidad de los procesos electorales.

Tanto la prohibición de leyes privativas como el principio de irretroactividad de la ley son principios instrumentales para la consecución de otros derechos o principios constitucionales, por lo que –desde mi punto de vista– cobran relevancia cuando se analiza el principio de independencia judicial, el cual es inherente a la división de poderes y al acceso a la justicia.

La esencia del principio de certeza en materia electoral es que las reglas del juego estén claras desde antes de su aplicación y, tratándose de la conformación de los órganos jurisdiccionales encargados de velar por la aplicación de dichas reglas, ello exige –como mínimo– que las designaciones se realicen conforme a normas previamente establecidas, y que no puedan ser modificadas a través de leyes privativas que actúen retroactivamente sobre situaciones definidas en términos de la aplicación de normas previas.

El Congreso de la Unión no podía emitir normas dirigidas a modificar los términos de designaciones ya realizadas, porque el artículo 99 constitucional no le da esa atribución de modificar nombramientos y porque, al hacerlo, violó las prohibiciones constitucionales de expedir leyes privativas y retroactivas, las cuales cobran relevancia en el caso, porque lo que está de por

medio es el principio constitucional de independencia judicial, el cual —por todo lo anterior— ha sido transgredido.

Por las razones anteriores, votaré por la invalidez del decreto impugnado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Voy a dar la palabra ahora al señor Ministro Medina Mora. Por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Me parece que, como anticipaba en nuestra sesión anterior, la trascendencia de este tema y la seriedad con la que fue elaborado el proyecto nos permite tener una discusión de muy alto nivel; decía que iniciaba con el pie izquierdo porque elogiaba el proyecto, aunque no estaba de acuerdo con sus conclusiones, lo reitero.

Estoy en contra del proyecto y de sus consideraciones en este punto. De conformidad con el cuarto transitorio de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de veinte de junio del dos mil ocho, para el escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior, establecido en el artículo 99 de nuestra Constitución Política, se consideró que, a más tardar el treinta de octubre de dos mil dieciséis, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el cuatro de noviembre del dos mil dieciséis. Los períodos de duración en el cargo fueron modificados antes de que estos se iniciaran; pero una vez que se habían hecho las designaciones y tomado protesta ante el Senado de la República, esto es, —digamos— los hechos que se han planteado en las intervenciones anteriores.

Ahora bien, el criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, es que en los cargos de elección popular no resulta posible prorrogar un mandato que ha sido conferido únicamente para ser ejercido por un tiempo determinado, aún y cuando existiera una justificación que pudiera ser razonable.

Este criterio responde a una condición de integración democrática de todos los órganos; es decir, que todas las personas tienen la posibilidad de votar por alguien que pretende seguir en su cargo, pero también en que los órganos que generan reformas que los afectan directamente no pueden beneficiarse de las mismas. Se prohíbe la prórroga de cargos que ya se ocupan, mas no de aquéllos que todavía son ocupados por otros funcionarios.

La racionalidad constitucional —en este caso— descansa propiamente en la posibilidad de beneficiarse de una prórroga una vez que se ejerce la función pública, mas no antes de que esto suceda.

La temporalidad de un cargo empieza al momento en que se asume; si un cargo aún no se encuentra vacante, no es posible considerar que pueda ser ocupado, tal es el sistema que los artículos 98 y 99 constitucionales establecen para la designación y vacancias de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Ahora bien, las designaciones para ocupar ciertos cargos se pueden hacer de forma previa o posterior a que el mismo sea desocupado, sin que esto modifique la circunstancia de que el cargo sólo puede ser ocupado por una sola persona. Entiendo que, —y perdón la digresión— quitando propiamente los

argumentos de la física cuántica, dos personas no pueden ocupar el mismo cargo al mismo tiempo.

Así, la protesta del cargo es el acto mediante el cual se confiere el cargo, sin que esto signifique que la persona ya lo asumió y que, por tanto, puede ejercer su potestad constitucional. Esta comisión de designación no puede diferir en el tiempo hasta que el cargo sea desocupado. No está perfeccionada una condición constitutiva, que es la fecha de inicio de la designación y que el cargo esté vacante.

El Ministro Gutiérrez citaba el caso de “Marbury v. Madison” que para muchos de nosotros es no la Constitución, pero casi la Biblia y, en efecto, ahí se plantea que el cargo está desde la designación, pero el cargo no estaba ocupado y, entonces, no hay esta colisión entre alguien que ocupa un cargo y alguien que no lo ocupa y que está nombrado para hacerlo.

En el caso concreto, si bien el nombramiento de magistrados se verificó el día veinte de octubre de dos mil dieciséis, los mismos entraron en funciones hasta el día cuatro de noviembre del mismo año. Si la modificación de los períodos se verificó el día tres de noviembre de dos mil dieciséis y se les tomó protesta el día cuatro siguiente, es decir, antes de que los magistrados hayan comenzado su cargo, considero que no se ha otorgado una prórroga constitucionalmente indebida a su nombramiento.

En este sentido, la racionalidad constitucional es que las personas no puedan beneficiarse de las prórrogas una vez que ocupan el cargo, mas no antes de ocupar el mismo. Asimismo, no es una prórroga que –de alguna manera– beneficie directamente al Congreso o a esta Suprema Corte, sino a la sociedad en su

conjunto, al otorgar una garantía institucional para el ejercicio correcto de la función.

En este orden de ideas, considero que la norma impugnada no es violatoria del principio de independencia judicial, sino que es una condición misma para la existencia en un órgano jurisdiccional terminal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver los casos “Reverón Trujillo vs. Venezuela” y “Tribunal Constitucional vs. Perú”, determinó que los funcionarios públicos judiciales deben contar con garantías institucionales reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial. Estas condiciones de autonomía se deben garantizar para evitar posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos.

Por otra parte, se debe garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en general. Lo anterior se logra mediante el establecimiento —entre otras— de la garantía de inamovilidad o duración mínima en el cargo, como medio para evitar presiones externas.

Siguiendo la racionalidad de la Corte Interamericana, este Tribunal Pleno ha considerado, en diversos criterios, que la estabilidad en el cargo público de juzgador local, federal y de jurisdicciones administrativas constituye una garantía de la sociedad de contar con servidores idóneos para impartir justicia.

La estabilidad es una garantía de independencia en el ejercicio de la magistratura, cuya existencia obedece a la necesidad de asegurar a los juzgadores una condición de previsibilidad en

términos de su permanencia en el cargo, a efecto de que no exista amenaza o temor de ser afectado en el ejercicio de sus funciones de manera arbitraria como represalia por las decisiones jurisdicciones que deben adoptar.

La inmovilidad en el cargo es un concepto que incluye la necesidad de prever períodos de designación lo suficientemente largos para garantizar el correcto desempeño de la función; por tanto, el período de designación de un juzgador, que integra un órgano terminal de decisión, debe tener una duración mínima dentro de parámetros racionales para garantizar su independencia.

Los jueces de última instancia deben tener calma, certidumbre para decidir los problemas que se les plantea. Al contrario de lo que se señala en el proyecto, quizás, a veces las mismas razones, pero con conclusiones en sentido inverso, la posibilidad de decidir con verdadera independencia radica en no estar preocupado por el futuro inmediato, en el cual se perderá el trabajo, se estará en prohibición constitucional de ejercer la abogacía y no se tendrá ni pensión ni haber de retiro.

La falta de un período mínimo razonable para ejercer el cargo se constituye como una afrenta, un ataque a la independencia del órgano jurisdiccional, puesto que se le deja en una situación de desprotección, de forma posterior a la calificación de las elecciones federales.

En el contexto actual, la determinación de los plazos, hecho conforme a la ley modificada y promulgada en tiempo y forma; es decir, antes de que estos cargos empezaran en su vigencia y se perfeccionaran los elementos de elección, designación, protesta,

que no puede –insisto– hacerse o tener efectos en un cargo que está ocupado y que no ha iniciado su período de desempeño.

Estos plazos de designación persigue el fin constitucionalmente válido y deseable de que los funcionarios encargados de administrar justicia electoral y calificar en definitiva las elecciones federales tengan garantías institucionales suficientes para ejercer sus funciones en condiciones idóneas. Esta es mi posición, por consecuencia, estoy en contra del proyecto y por la validez de la norma. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Voy a expresar en este momento el sentido de mi voto. También me voy a apartar del proyecto, tal y como se nos ha presentado.

Se parte fundamentalmente de que esta reforma permite que determinadas personas ocupen las magistraturas, sin que este cambio fuese valorado por el Senado de la República, puesto que éste habría designado por períodos distintos. Si entendí bien, el proyecto y algunas de las argumentaciones que ya se han dado aquí, la duración en los cargos en el período de escalonamiento forma parte de la decisión fundamental del Senado de la República; entonces, se nos dice si el Senado no participó, entonces, en esta decisión éste se trasladó al Congreso de la Unión y sería violatoria del artículo 99.

Brevemente, hay que recordar que el artículo 99, en la parte relativa señala que “Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos

terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.”

Las reglas, entonces, del escalonamiento y del procedimiento correspondía señalarlos al Congreso de la Unión y no al Senado de la República, de manera separada, en su carácter del órgano que aprueba las ternas.

Más allá de que el Senado de la República participó, conforme al artículo 72 constitucional, en la propia reforma y tomó la protesta a los nuevos períodos, una vez modificado esto, me permito señalar por qué no comparto el punto de vista del proyecto.

Conforme al artículo 99, el Senado de la República valora, primero, un requisito formal, que es que las ternas provengan –efectivamente– de la Suprema Corte de Justicia; segundo, los requisitos de idoneidad de los candidatos y, tercero, conforme a los propios procedimientos internos del Senado de la República, como pueden ser las comparecencias, las consultas, la revisión del desempeño de los candidatos, lo que tiene que hacer es proceder a escogerlos por el voto calificado de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Muy respetuosamente no comparto el hecho de que el Senado valore y tome su decisión, en función de la duración de los diferentes períodos o plazos. Para mí, todos los candidatos deben de acreditar las competencias para desempeñar el cargo, así sea por seis meses, por uno, por tres o por nueve años, y eso es lo que valora el Senado de la República, eso es lo que ratifica con su voto de dos terceras partes de sus miembros. Tan es así

que la decisión sobre la duración es accesorio porque forma parte del escalonamiento y no forma parte de la valoración.

Podría decir –incluso– que el Senado podría decidir que la asignación de los plazos se realizará por sorteo, y esto no sería inconstitucional porque no tiene que ver con la actitud, que debe ser acreditada, vaya a durar lo que el candidato o el magistrado; por lo tanto, –para mí– no hay una violación en la competencia del Senado para la designación, no, al menos en esta parte.

Señalar entonces que esta reforma significa una intromisión de competencias constitucionales por estas razones, pues me llevaría –entonces– a pensar o a la errónea conclusión de que quienes fueron designados por el mayor número de años, se consideran –no sé– más aptos o más afines a tal o cual partido, lo cual –me parece– es incorrecto.

No escapa el hecho de que en la reforma se señala que, al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponda a cada magistrado. Lógicamente esto es parte del procedimiento al que remitió el artículo 99, que acabo de leer. Porque si no se hubiera señalado, si no hubiera esta previsión, surgiría la duda a quién le corresponde señalar cada uno de los períodos.

Le corresponde al órgano que propone, es decir, desde la propuesta ¿cuáles son los plazos que van a cumplirse o le corresponde al Senado o le correspondería al propio órgano? Hay otros ejemplos de órganos que en la historia constitucional del país han decidido quién o cómo se dan los escalonamientos. Por lo tanto, esta previsión que está, además, en ley y no en la Constitución, no significa que ésta sea una valoración en la designación de los magistrados.

Un segundo argumento por el que me separo del proyecto; es que me parece que se nos presenta en términos absolutos, es decir, nunca deberíamos de aceptar el que se modificara un escalonamiento, una duración en un cargo, porque estaríamos siempre frente a una vulneración de la autonomía y de la independencia de los magistrados o del órgano de que se trate; no tiene que ser —específicamente, en este caso— del Tribunal Electoral. Y digo que eso va a depender exactamente de caso por caso cuando se puede dar esta vulneración por incremento o no.

No voy a decir en términos absolutos que, tratándose de una ampliación en el cargo, siempre será ésta válida y constitucional. Lo que —a mi juicio— este Tribunal debe proceder a analizar, en un caso como el que nos ocupa es, primero, si se respetó el límite máximo cuando éste está previsto en la Norma Constitucional; segundo, si la reforma no produce u ocasiona distorsiones respecto de los demás miembros del órgano; tercero, desde luego, que la reforma no sea para reducir los plazos ni para alterar las condiciones del desempeño en el ejercicio de la función.

Y agregaría una exigencia más que deriva —y que, de alguna manera está plasmada en el proyecto— de la interpretación sobre autonomía judicial, dada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concretamente, cita el caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, nos dice que el derecho a un juez imparcial e independiente no sólo exige una efectiva independencia, sino también una apariencia de independencia. La Corte Interamericana se refiere a la inamovilidad conforme a normas preestablecidas, puesto que la libre remoción —nos dice la Corte— fomenta la duda objetiva del observador sobre la

posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias.

Estaría de acuerdo que, aun cuando una reforma —como creo que es el caso— respeta los parámetros —que he señalado con antelación—, no forzosamente *per se* ya es constitucionalmente válida. Puedo entender que una modificación, en un incremento de un escalonamiento durante el período de una calificación de una elección, lógicamente vulnera esa apariencia de independencia de que nos habla la Corte Interamericana, o que se haga inmediatamente después de concluidos los procesos jurisdiccionales que dan el triunfo a tal o cual partido.

Pero en el caso concreto, la modificación al escalonamiento se da antes de que se iniciara el ejercicio de sus funciones, es decir, el cuatro de noviembre. Sé y se ha hecho —y también lo recoge el proyecto— mención de este precedente que se dio en el caso de magistraturas temporales, donde había una duda —precisamente— porque no había un plazo fijo preestablecido en este tipo de candidaturas de cuándo iniciaba y, concuerdo que este Tribunal en Pleno haya dicho que es de la fecha de toma de decisión, pero lo que es cierto es que, conforme a la ley en vigor, el plazo —en el ejercicio— empezó el cuatro de noviembre, y esto no se alteró por la segunda reforma. Por lo tanto, la modificación se hace antes del inicio de la entrada en funciones, tan es así que el cómputo para los años de duración de cada uno empezará a correr el cuatro de noviembre y no de la fecha en que tomaron protesta en el cargo.

El proyecto es rico en precedentes y jurisprudencias de este Tribunal en Pleno; de estos precedentes y de estas jurisprudencias se desprenden notas comunes, que creo que este Tribunal en Pleno comparte, cuando se entra al análisis de la

autonomía e independencia judicial. La no intromisión, la no dependencia respecto a otros poderes y la no subordinación. Cuando se revisan actuaciones judiciales o normas que afectan directa o indirectamente al Poder Judicial, el correcto equilibrio de poderes —ha señalado esta Suprema Corte— implica que se respeten los principios de autonomía e independencia, los cuales se componen de garantías mínimas, mecanismo de designación específico, preestablecimiento de la duración del cargo, no disminución de remuneraciones. En este sentido, me parece que la reforma —hoy impugnada— no vulnera absolutamente ninguno de estos preceptos.

En cuanto a la retroactividad e irretroactividad de la reforma, también —respetuosamente— me aparto. Para hablar de retroactividad, siempre tiene que acreditarse un perjuicio; en las argumentaciones que he escuchado, interesantes pero que no comparto, el perjuicio se pretende actualizar con la vulneración de la independencia judicial.

Pero —insisto— la teoría de componentes de la norma, en este aspecto, —para mí— no es aplicable al caso porque no hay un perjuicio que pueda ser acreditado, en este caso, en donde —insisto— la reforma —para mí— es fundamental, se llevó a cabo antes del inicio; segundo, porque no provoca ninguna distinción frente a los demás magistrados, que ya habían sido nombrados y a quienes se les respeta su plazo, y se cumplieron los demás requisitos constitucionales, como el voto de las dos terceras partes.

Por estas razones, me parece que esta reforma sí es constitucional, esta reforma no vulnera —en mi punto de vista— la autonomía de la Sala Superior del Tribunal Electoral y, por lo tanto, votaré por su constitucionalidad. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. ¿Está a su consideración, señores Ministros? ¿Alguien más? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. También difiero de las argumentaciones y las conclusiones a las que llega el proyecto en este punto, en cuanto a la invalidez que se propone del precepto que se impugna. Me referiré muy brevemente a las cuatro razones que se dan en el proyecto para concluir en la invalidez de la norma.

La primera de ellas –ya se ha mencionado aquí– es que se estima que este precepto transitorio viola el artículo 99, párrafo décimo primero, de la Constitución; se señala en este punto que el precepto impugnado viola las reglas y competencias establecidas en el propio artículo 99, en su párrafo décimo primero; que la decisión del Senado en la designación de los magistrados de que se trata tomó como base que eran designados por tres, seis y nueve años, y el precepto cuestionado suplanta esa valoración y origina la prórroga, a pesar de que ya existía una designación legítima; también se señala que el Senado no fue quien los designó en ese cargo por el período que actualmente ordena la norma impugnada.

A este respecto quisiera decir, en primer término, que el artículo 99, en el párrafo décimo primero, establece dos principios fundamentales respecto del tema que analizamos; el primero, que los magistrados que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durarán en su encargo nueve años; y el segundo principio, claro, es que su substitución deberá ser escalonada y, en este punto, remite a la

ley secundaria para que ésta sea la que determine cómo deberá hacerse dicho escalonamiento.

La autoridad competente para ello, en términos de este mismo precepto, se expide antes de que los magistrados designados desde el veinte de octubre tomaran posesión de su encargo y empezaran a desempeñarlo, porque esa toma de protesta — aquí también creo que tendría que aclarar—; aquí se cita un precedente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se determinó, en relación con una problemática con magistrados de Salas Regionales, en los que, en un principio se había establecido que sólo estarían en funciones mientras hubiera un proceso electoral y que, cuando no hubiera proceso electoral no estarían en funciones; entonces, se cuestionó que ellos era magistrados designados y que debían ser durante todo el lapso que durara su nombramiento, que en aquella época —si mal no recuerdo— era de ocho años; entonces, se dijo: no puede ser que mientras haya período electoral sean magistrados en funciones y cuando no haya período electoral se establezca que estén en una especie como de reserva o de inactividad.

Sobre esa problemática, se estableció aquel precedente en donde se dijo que eran magistrados a partir de la toma de protesta del cargo, pero aquí —en este caso— me parece que es muy importante resaltar algo que se ha dicho: se trataba de plazas vacantes, y la protesta del cargo era respecto de una plaza vacante en ese momento y, por eso, podía surtir sus efectos a partir de ese mismo día el encargo que se les daba.

En el caso que analizamos, —como ya todos sabemos— a los magistrados designados se les toma protesta del cargo el veinte de octubre de dos mil dieciséis, pero esa protesta del cargo y la entrada en funciones está condicionada a que las plazas estén

vacantes, porque si consideramos que las personas que fueron designadas son magistrados de Sala Superior del Tribunal Electoral desde el veinte de octubre, tendríamos un período, –de ese veinte de octubre al tres de noviembre– en donde tendríamos a los seis magistrados que estaban en funciones todavía, más los siete que habían sido ya nombrados y protestado el cargo.

Me parece que la protesta del cargo está sujeta a la condición de que la plaza se desocupe y, entonces, los efectos de esa protesta –más bien la asunción del cargo– debe darse una vez que la plaza está vacante, no puede ser antes; incluso, varios de los nombrados tenían otros cargos públicos que no podían coexistir con su carácter o función de magistrados de Sala Superior; entonces, –en ese aspecto– estimo que el encargo comienza el cuatro de noviembre, como estaba previsto en la legislación respectiva y, aunque fueron designados y protestados previamente, esa designación y esa protesta está sujeto a la condición de que la plaza esté vacante y puedan ellos ejercer su función.

Así es que, cuando se señala que el Senado –en su designación– tomó como base que eran designados por tres, seis y nueve años, me parece que aquí lo importante es el respeto al principio establecido en el artículo 99, de que debe haber un escalonamiento en la sustitución o sucesión de los magistrados.

Me parece que el Senado no es que haya designado a una persona porque iba a durar en ese cargo tres años y, entonces, esa misma persona ya no pudiera ser idónea –en su caso– para en lugar de estar tres años, ahora se desempeñe durante siete; lo importante es que había un escalonamiento y, entonces, habría que nombrar a los magistrados con base en el plazo más amplio, con base en el plazo intermedio, y con base en el plazo más

breve, pero no específicamente porque se tratara de tres, seis y nueve años, sino porque lo que se busca es el escalonamiento en la sustitución de los mismos.

No comparto la conclusión en el sentido de que el Senado no fue quien los designó en ese cargo por el período que actualmente ordena la norma impugnada, el Senado, por supuesto que es quien los designa en ese cargo, para tres plazos que la propia Constitución delegó al legislador secundario que estableciera cuáles debieran ser esos plazos, que antes eran tres y ahora son siete, y antes eran seis y ahora son ocho, –el de nueve quedó intacto–; me parece que no sería un elemento a considerar como esencial o fundamental para el acto de designación que hace –en este caso– una mayoría calificada del Senado de la República.

Creo que aquí podríamos hacer una distinción en lo que es la designación propiamente dicha y lo que es el plazo por el que deberán ejercer ese cargo, lo importante es que se cumpla con la directriz constitucional, de que no pueden exceder de nueve años y de que debe ser escalonada su sustitución y, en ese aspecto, la norma que se impugna –me parece– es congruente con estos principios.

Se dice también que el Congreso se autootorga competencias para otorgar o prorrogar el nombramiento; desde mi punto de vista, no comparto esta afirmación. El Congreso ejerce una facultad que tiene establecida –de manera expresa– en el artículo 99 en su párrafo décimo primero, y establece, en primer término, un transitorio en donde señala tres plazos para el escalonamiento y, posteriormente, antes de que estos magistrados entraran en funciones y asumieran el cargo, modifica –con base en esas facultades– estos plazos y, la razón que da es que considera que los plazos que había establecido

previamente, pues no abonaban a las garantías judiciales y a la independencia judicial, porque es un plazo muy breve el de tres años, se refieren también al de seis y, en consecuencia, establecen que deben señalarse estos plazos más amplios, en beneficio o fortaleciendo —precisamente— el tema de la independencia judicial, y todo esto se da antes de que asuman el cargo estos magistrados. Por tanto, creo que no hay este autootorgamiento de competencias a que se refiere el proyecto.

También se habla de intrusión de competencias, y se señala en este punto que el dispositivo que ahora se impugna, en cuanto aumenta los plazos, equivale a consentir que el legislador secundario modificará el escalonamiento en cualquier momento antes de la finalización del mandato, creo que eso es inaceptable. Una vez que se ha asumido el cargo y se está desempeñando, ahí me parece que tendríamos otra perspectiva de análisis cuando, estando en funciones, desempeñando el cargo viniera una modificación a ese plazo. Para mí, el punto fundamental es que aún no asumían el cargo, no obstante que habían protestado el mismo, —insisto— sujeto a la condición de que llegara la fecha establecida en la propia ley.

Me separo —como decía— de lo que se afirma en el sentido de que el cargo de juzgador se obtiene desde la toma de protesta. Bueno, si hay una vacante en ese momento y está asignado para esa vacante, creo que sí; pero aquí —incluso— lo hemos visto que se ha tomado protesta a gran cantidad de jueces y magistrados y, muchas veces pasan semanas o hasta meses para que sean adscritos a un órgano jurisdiccional, asuman y empiecen a ejercer el cargo respectivo, con todo lo que conlleva el ejercicio del cargo, que son los emolumentos relacionados con el desempeño de ese encargo, todo su régimen laboral y las garantías judiciales respectivas.

También se señala en este punto que el precepto que se impugna constituye o modifica la temporalidad de un encargo sin pasar por los tamices del texto constitucional. Aquí lo que advierto es que el propio texto constitucional señala que será una ley secundaria la que establecerá los plazos, y aquí el siguiente punto fue una modificación a esos plazos, antes de que se empezara a ejercer el cargo respectivo. Esto —diría— en relación con el primer punto que es violación al artículo 99, párrafo décimo primero.

En el segundo apartado, se señala que hay una violación a la división de poderes y a la independencia judicial. En este punto, se señala que hay una intromisión del legislador en el Poder Judicial cuando, una vez designados en el cargo los magistrados, el Congreso de la Unión cambia las reglas para generar privilegios o ventajas a favor de la persona designada. No lo concibo de esa manera. No advierto que haya intromisión porque la designación se llevó a cabo con el proceso de colaboración que existe entre los dos poderes federales —a que nos referimos— en la designación de los magistrados electorales de Sala Superior, en este caso, y el Congreso de la Unión ejerce la facultad que la Constitución le da para señalar los plazos. Ahora, tampoco se establece que, una vez señalados los plazos, este tema sea inmodificable o indisponible, como lo señala el proyecto; sería indisponible —insisto— si se diera esta modificación ya estando en funciones los designados, pero me parece que, si es previo, no hay esta intromisión.

También se señala que hay una violación directa a los principios de acceso a la justicia, imparcialidad y división de poderes en su vertiente de independencia judicial.

Aquí se señalan varios precedentes de esta Suprema Corte de Justicia para analizar estos principios: acceso a la justicia, imparcialidad y división de poderes que se van concatenando en algunos de los casos, pero —desde mi perspectiva— no encuentro violación a ninguno de éstos; el de acceso a la justicia, me parece que no se afecta por la circunstancia de que un plazo se haya ampliado para el ejercicio de una función jurisdiccional; el de división de poderes tampoco porque —insisto— en la designación de estos magistrados es donde hay intervención de varios poderes, y eso se dio respetando el texto constitucional, y el de independencia judicial, también creo que no se afecta por la circunstancia de que, si establecemos que la ampliación de un plazo de tres a siete años genera afectación a la independencia judicial, pues creo que estamos haciendo depender esta circunstancia de la simple particularidad de que se está modificando ese plazo de duración en el cargo.

Creo que, en este caso, se amplía el cargo; lejos de afectar la independencia judicial, la fortalece; incluso, eso es lo que se señala en la exposición de motivos de esta modificación al transitorio, en el sentido de que se busca establecer plazos más amplios —precisamente— para fortalecer el principio de independencia judicial.

Entre los propios precedentes que se citan en el proyecto, entre otros, por ejemplo, la controversia constitucional 9/2004, este Tribunal Pleno dijo que debía establecerse un período razonable para el ejercicio del cargo que garantizara estabilidad. Sobre este principio, me parece que el incremento no tiene *per se* la afectación a la independencia. También en este punto se señala que es inconstitucional la norma que se impugna, porque generó un cambio una vez que se habían otorgado los nombramientos originales, y provocaron inestabilidad y se afectaron las garantías

judiciales de nombramiento e inamovilidad, incidiendo en la independencia judicial; no lo advierto de esa manera, claro, respetando la postura del proyecto que, por demás, está perfectamente sustentada, informada y muy cuidadosamente elaborada.

No lo comparto, no veo cómo esta circunstancia de modificar un plazo aumentándolo genere inestabilidad; no veo tampoco que se afecten las garantías judiciales, por el contrario, advierto una tendencia a consolidarlas, a fortalecerlas con un nombramiento más estable, por un plazo más amplio, y tampoco el tema de la inamovilidad a la que se refiere esta parte del proyecto.

El tercer aspecto que se analiza —para concluir en la invalidez— es violación al principio de seguridad jurídica e irretroactividad. Aquí también creo que, como no hay afectación a las directrices constitucionales de que el plazo de duración del cargo no puede exceder de nueve años, y debe haber escalonamiento en la sustitución, como la norma que ahora se impugna respeta básicamente estos dos principios, no advierto la afectación a la seguridad jurídica si finalmente la norma —desde mi perspectiva— refuerza la independencia judicial, y el tema de retroactividad tampoco lo advierto, partiendo de la base de que esta modificación surte efectos a partir de que empiezan a ejercer su función y no obra hacia el pasado respecto —como ya se dijo— del nombramiento, la toma de protesta porque, finalmente, el plazo era un aspecto que estaba en la competencia del Congreso y lo hace antes de que entren en funciones.

También se señala aquí otra perspectiva interesante, ¿qué pasa con las personas que tenían la expectativa de participar en un nuevo procedimiento de designación pasados los tres años? Creo que no podríamos hablar de una afectación retroactiva a los

derechos de estas personas porque simplemente se trata de una expectativa, no de un derecho adquirido.

Finalmente, el último aspecto que toca el proyecto es la violación al principio de escalonamiento en la sustitución de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Insisto, en mi perspectiva, no se afecta el principio de escalonamiento, se respeta.

Aquí se hace énfasis en que, en la exposición de motivos de las modificaciones de dos mil ocho, se señalaba que el escalonamiento debía armonizarse con los procesos electorales, pero no se refería a alguno en particular o en concreto, que deba armonizarse con los procesos electorales, habrá que ver cuáles son los procesos electorales que vengán a futuro para poder trabajar esta armonización, pero no dice: –necesariamente– tiene que armonizarse o tiene que haber cambio en tal proceso electoral o tal otro; finalmente, tiene que armonizarse y, eso me parece que es adecuado.

Quiero concluir señalando que, –desde luego– el tema genera dudas, genera debate, genera discusión, como el que hemos tenido y tendremos en este Tribunal Pleno pero, finalmente, creo que con esta modificación, que tal vez fue inoportuna porque ya fue muy cercana a la fecha en que entraran en funciones los magistrados designados, aquí sí hay –tal vez– un tema de –si se me permite la expresión– imprudencia, pero no advierto que lleguemos al grado de considerarla inconstitucional.

Creo que sí corrige –de cierta manera, al ampliar los plazos anteriores– algún tema que podría ser cuestionable de afectación a la independencia judicial, un plazo de tres años como el que existía previamente y, antes de que tomen posesión, se trata de

dar la corrección para que estos magistrados que iban a empezar a ejercer sus funciones, fueran con base en estos nuevos plazos fijados; insisto, lejos de advertir que esto afecte la independencia judicial, me parece que la intención es fortalecerla para el debido ejercicio de las funciones muy delicadas y muy importantes que desempeñan los integrantes –en este caso– de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estas son las razones por las que –respetuosamente– no comparto la propuesta del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Antes de pronunciarme, quisiera hacer énfasis en que la controversia –materia de esta acción de inconstitucionalidad, y como lo hicieron previamente el señor Ministro Gutiérrez y el Ministro Zaldívar– no es la legitimidad de la Sala Superior del Tribunal Electoral ni de quienes la integran, sino la constitucionalidad del decreto por el que se reforma el artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Voy a votar con el sentido del proyecto, aunque por razones parcialmente distintas.

En el proyecto se afirma que el decreto impugnado es inconstitucional –en esencia– porque la autoridad emisora —el Congreso de la Unión— se autoadscribió competencias constitucionales que no le correspondían, es decir, que al emitir ese decreto y modificar la duración del encargo de cuatro magistrados que habían sido previamente electos, invadió la competencia del Senado para nombrarlos, conferida por el artículo 99 constitucional; esto es, el argumento total que sustenta la propuesta de inconstitucionalidad del decreto

impugnado —en este punto— es un argumento formal que se basa en la incompetencia constitucional del Congreso para emitirlo.

A mi juicio, el artículo 99, párrafo undécimo, constitucional, establece dos normas de competencia; para comprender el alcance de esas normas es necesario tener presente la distinción entre la magistratura, entendida como el entramado jurídico que constituye el cargo o función pública, y el magistrado que ocupa ese cargo, es decir, la persona que es titular del mismo en un momento determinado.

Las competencias a que me refiero son las siguientes: por una parte, esa norma constitucional confiere a la Cámara de Senadores la facultad para elegir, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y a propuesta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los magistrados que integrarán la Sala Superior del Tribunal Electoral; por otra, atribuye al Congreso de la Unión la facultad para emitir las reglas y procedimientos necesarios para lograr el escalonamiento en la renovación de ese órgano jurisdiccional.

Se trata —a mi juicio— de dos competencias claramente diferenciadas, ya que al Congreso de la Unión le corresponde —exclusivamente— emitir normas generales y abstractas que configuren un régimen transitorio que dé operatividad a la exigencia de escalonamiento en la integración del Tribunal Electoral, es decir, que definan —en abstracto y de manera previa al proceso de selección y nombramiento de los magistrados que integrarán ese órgano jurisdiccional— plazos diferenciados para las magistraturas, esto es, para los cargos que eventualmente ocuparán los magistrados electos.

Y al Senado de la República le compete, con la concurrencia inicial de esta Suprema Corte, evaluar la idoneidad de los candidatos a detentar las magistraturas, elegir los perfiles más adecuados y decidir –en el contexto de un régimen transitorio de escalonamiento– cuál de los magistrados electos ocupará cada una de las magistraturas dotadas de un período diferenciado y predeterminado legalmente.

En mi opinión, el decreto impugnado no sólo amplió la duración de las magistraturas de ese órgano jurisdiccional de tres a siete y de seis a ocho años; ese decreto, además, —a mi juicio— determinó qué magistrados ocuparían cada una de las magistraturas reconfiguradas, —o dicho en otras palabras— el Congreso decidió, de facto, qué magistrado —en concreto— sería el más adecuado para cada uno de los nuevos períodos fijados en el decreto impugnado.

Al haber decidido también este último aspecto, —a mi juicio— invadió la competencia exclusiva del Senado para determinar, entre otras cosas, la asignación de cada uno de los magistrados electos a una magistratura con un período predeterminado. Es decir, el Congreso incidió en la competencia exclusiva del Senado para elegir a los magistrados que integrarán la Sala Superior del Tribunal Electoral y adscribir a cada uno de ellos a una magistratura o cargo con un período predeterminado por la ley pero, además, —a mi juicio— tal actuación también violó el principio de independencia judicial.

Como se señala en el proyecto, el principio de independencia tiene un carácter bifronte; por una parte, es una exigencia derivada del derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva; por otra, tiene una dimensión institucional, pues exige que el diseño del Poder Judicial, entendido como instrumento de

garantía de los derechos fundamentales, reúna ciertos rasgos, como una duración razonable del cargo, la estabilidad e inamovilidad de los titulares, el autogobierno de los jueces, etcétera.

Aunado a ello, el principio de independencia protege tanto la legalidad de las decisiones judiciales, es decir, que se tomen exclusivamente con base en razones públicas suministradas por el derecho, como la credibilidad de las mismas, esto es, que no existan elementos para dudar de que los jueces decidirán motivados sólo por respeto al derecho y no por influencias extrañas al mismo.

Así, —a mi juicio— el principio de independencia puede ser vulnerado de distintas maneras, por mencionar algunos casos: se vulnera cuando no se respetan las garantías institucionales mencionadas, cuando se produce una desviación objetiva de la legalidad porque el juez cede a influencias extraprocesales o cuando el juez decide en un contexto en que prevalece la percepción de que no es independiente, es decir, cuando hay razones para creer que no se decide movido por el derecho, sino por motivos ajenos al mismo, incluso, si sus decisiones no producen una transgresión objetiva de la legalidad.

En el caso, estimo que el decreto impugnado, transgrede el principio de independencia judicial por lo siguiente: aunque a primera vista, el aumento de la duración del encargo de cuatro magistrados podría considerarse compatible con el principio de independencia, pues —y como lo han señalado mis compañeros— sería congruente con la idea de un plazo razonable, —a mi juicio— un análisis más riguroso permite advertir que el decreto impugnado viola exigencias fundamentales del principio de independencia judicial; en primer

lugar, porque el decreto viola la garantía de estabilidad en el cargo, inherente a la idea de independencia judicial.

En efecto, —a mi juicio— la constitucionalidad del decreto impugnado, que modifica la duración del encargo de cuatro magistrados que ya habían sido elegidos por el Senado de la República para determinados períodos; entonces, si esto lo aceptamos, podríamos también aceptar que el Congreso está facultado para modificar —en cualquier momento— la duración del encargo de los titulares de otro poder del Estado.

Ante este panorama, —a mi juicio— si se reconoce la validez del decreto impugnado, los integrantes del Tribunal Electoral no gozarían de facto de la garantía de estabilidad indispensable para ejercer independientemente su función, pues sobre ellos pendería la posibilidad de que se modificara su encargo repentinamente y quedarían en un estado de gran vulnerabilidad ante presiones ajenas al derecho, incluso, ante la posibilidad de que se les ampliara ese plazo, porque eso es lo que provocaría la falta de estabilidad en el cargo.

En este sentido, coincido con el proyecto en que el decreto impugnado desconoce una garantía esencial de la independencia judicial y genera el tipo de inestabilidad que está proscrita por este principio constitucional. Por lo tanto, estoy con el sentido del proyecto, apartándome de alguna de sus consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Les quiero comentar que vamos a ir a un breve receso, por favor, y la idea es que pudiéramos resolver hoy mismo este asunto o —por lo menos— se pueda votar; de tal modo que regresaremos en unos minutos a continuar con la sesión. Vamos a un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:15 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Tiene la palabra el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención las intervenciones de la Ministra y de los Ministros; sinceramente voy a sostener el sentido del proyecto, y les quiero dar las razones por qué considero que el proyecto es la solución que se le debe de dar a esta problemática.

Me parece que toda la discusión de hoy se puede resumir en una pregunta ¿cuándo adquieren los jueces las protecciones constitucionales que debe tener cualquier juzgador, desde el momento que empieza a ejercer sus funciones o desde el momento que es nombrado? Y me parece que todas las conclusiones son consecuencias de esa primera premisa; es decir, si fuéramos a votar aquí –en el Pleno– si los jueces constitucionales deben de tener ciertas protecciones de inamovilidad, de independencia y todas las demás que se han mencionado, no me cabe duda que la votación sería unánime de once votos.

La discusión que estamos teniendo es ¿cuándo empiezan a surtir esas protecciones? Ha habido posturas donde se señala que esas protecciones surgen a partir del momento en que empiezan a ejercer sus funciones, y hay otra postura que dice: esas protecciones empiezan a surtir desde el momento en que son nombrados, desde el momento en que toman la protesta.

Me parece —y sostengo la segunda de las posturas— que es desde el momento en que se toma la protesta, por las siguientes razones: primero, me parece que el nombramiento no es una cuestión fáctica, es una cuestión normativa; es decir, —y me parece que eso es lo rescatable de Marshall en su sentencia — no es una cuestión fáctica porque no depende de cuándo existe una vacante o cuándo va a empezar a sentarse en su lugar y a ejercer sus funciones.

Las protecciones existen, sobre todo, cuando está en su posición de mayor debilidad, y eso es desde el momento en que tomó la protesta hasta que empieza a ejercer las funciones. Hablamos de que no pueden dos personas ocupar el mismo cargo, tiene que haber vacantes, pues les pregunto —ya no en el plano del deber ser, que es donde se construye, sino en el plano del ser que es cuándo se sienta o cuándo empieza a ejercer las funciones—, ¿existía una vacante? El Magistrado Luna Ramos dejó el cargo en abril de dos mil quince.

¿Cómo vamos a resolver esa cuestión desde un plano fáctico, no normativo?, es decir, ¿a cuál de los cuatro le vamos a atribuir las protecciones constitucionales porque existía esa vacante? Ahí ya no hay problema de física, ahí ya no hay problema de vacante; entonces, me cuesta mucho trabajo responder una interrogativa normativa desde un punto de vista de facto, me parece que la respuesta debe de ser desde un punto de vista normativo.

Por eso, sostendría el proyecto en el sentido de que las protecciones de los magistrados inician desde el momento en que toman la protesta y no desde el momento en que fácticamente existe una vacante. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra, quería hacer la siguiente reflexión con ustedes, ya han hablado los Ministros Gutiérrez, Cossío, Pardo, Zaldívar, Medina Mora y la Ministra Piña, y faltan por hablar el Ministro Franco, usted señora Ministra Luna y yo. Creo que para poder expresar todas estas ideas que tenemos, inclusive, con las ahora observaciones o argumentaciones muy interesantes del señor Ministro ponente, será necesario que continuemos con la discusión el próximo lunes, que nos permitirá abundar sobre todos estos temas que se han estado tratando. En ese momento, tomaremos la votación del asunto y veremos cuál es la circunstancia específica en cuanto a su aprobación.

Pero –además– les recuerdo que el lunes tenemos también una sesión pública previa, respecto del procedimiento de selección de los candidatos para una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxime que los lunes tenemos también una sesión privada para ver asuntos internos de esta Suprema Corte.

De tal modo que los convoco a las próximas sesiones públicas, tanto la de selección de candidatos para la Sala Regional como para la sesión pública, donde continuaremos con el asunto que estamos analizando. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)